Justo Navarro
José María
Pérez Zúñiga

La carta robada

El caso del posfranquismo democrático

nuevos **cuadernos anagrama**

Justo Navarro

José María Pérez Zúñiga

La carta robada

El caso del posfranquismo democrático

nuevos **cuadernos anagrama**

Índice

Portada
La carta robada
Referencias bibliográficas
Créditos
Notas

Justo Navarro (Granada, 1953) ha publicado en Anagrama las novelas *Accidentes íntimos, La casa del padre, El alma del controlador aéreo, F., Finalmusik, El espía, Gran Granada, Petit París* y *Bologna Boogie*, y el ensayo *El videojugador*.

José María Pérez Zúñiga (Madrid, 1973) es profesor titular de Derecho en la Universidad de Granada. Entre otras obras, ha publicado novelas, libros de relatos, poemarios y ensayos sobre derecho.

La carta robada El caso del posfranquismo democrático ¿Cómo se pasó del franquismo a la monarquía parlamentaria en España? No hubo ruptura, sino transición, y este libro analiza las leyes que la facilitaron entre 1969 y 1978 e indaga en las maniobras del régimen desde los años sesenta para dejarlo todo atado y bien atado: una historia que parece haberse convertido en uno de esos secretos de familia de los que es inconveniente hablar.

1

En una entrevista concedida a *El País Semanal,* publicada el 13 de septiembre de 2020, Daniel Barenboim le decía al periodista Jesús Ruiz Mantilla que «en España quedan aún muchos franquistas» y sugería que, como Francia e Italia y al contrario que Alemania, España no «ha hecho bien las cuentas con su pasado». No nos parece extraño que el ajuste de cuentas con el pasado no haya sido el mismo en Alemania que en España. Alemania se sometió a un proceso de desnazificación impuesto por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, mientras que en España no hubo proceso de desfranquización tras la desaparición del general Franco. En España los franquistas ganaron la Guerra Civil de 1936.

Pero, partiendo de esa realidad contundente, quisiéramos explicarnos la resistencia en los aparatos del régimen constitucional de 1978 a condenar el franquismo. Los parlamentos autonómicos han tardado mucho en hacerlo, el Congreso de los Diputados sigue resistiéndose a condenarlo.[1] El 20 de noviembre de 2002 la Comisión Constitucional del Congreso se limitó a lamentar unánimemente, de un modo general, «guerras civiles, pronunciamientos, dictaduras, en suma, regímenes políticos o sistemas basados en la imposición violenta de ideologías o formas de gobierno», y concluyó, sin mencionar a Franco, que «nadie puede sentirse legitimado, como ocurrió en el pasado, para utilizar la violencia con la finalidad de imponer sus convicciones políticas y establecer regímenes totalitarios (...) lo que merece la condena y repulsa de nuestra sociedad democrática».[2]

El largo silencio de los años ochenta del siglo XX no puede ser achacado al amago de golpe de Estado del 20 de febrero de 1981 –un golpe de Estado tan singular que fue transmitido en directo por el periodista deportivo José María García para la SER–, ni siquiera al temor compartido por todas las tendencias políticas a perturbar la serenidad de la sobremesa posfranquista y el espíritu reconciliador de la Transición. La explicación de por qué

resulta tan difícil condenar abiertamente el franquismo quizá deba buscarse en que, jurídicamente hablando, el régimen franquista no pertenece del todo al pasado.

El tiempo suele difuminar y borrar los orígenes de los sistemas políticos, pero, como apunta Pierre Rosanvallon, la naturaleza de un régimen puede identificarse «con sus condiciones de establecimiento».[3] Así que hemos querido remontarnos a la década de 1970, cuando la misma oposición que no concedía legitimidad democrática ni valor de representación a cámaras o instituciones como las Cortes franquistas o el Consejo Nacional del Movimiento les iba a reconocer el poder de legitimar el nuevo sistema político democrático. De ahí la posible contradicción entre defender la ejemplaridad del proceso político español entre 1975 y 1978, la Reforma-Transición, y renegar del régimen que se reformó para mutar en otra cosa.

Una reforma implica transformación, pero también continuidad. Se trata, como señala el diccionario, de modificar para mejorar. Y como Carlos Ollero afirmaba ya en 1973, dos años antes de la muerte del general Franco, proponer «la reforma» suponía «disconformidad con parte al menos» del ordenamiento jurídico franquista, pero también implicaba acatamiento, y Ollero concluía que «es precisamente en la medida en que se acata» en la que la reforma –sometida a los procedimientos que preveía el orden vigentetenía fundamento jurídico:[4]

> Propugnar la «reforma» supone disconformidad con parte al menos de ese ordenamiento, pero también implica el acatarlo; y es precisamente en la medida en que se acata en la que se fundamenta y legitima preconizar su reforma con el procedimiento en él previsto y regulado.

Y así se llevó a cabo la Reforma de 1975-1978: de acuerdo con lo dispuesto por las leyes franquistas. Como proclamó el catedrático de Derecho Político Torcuato Fernández-Miranda, presidente de las Cortes entre 1975 y 1977, «de la ley a la ley a través de la ley».

2

Vamos a ir directamente al principio de la historia del régimen

democrático de 1978, es decir, no vamos a recorrer etapa por etapa el desarrollo del régimen partiendo del momento presente, como se haría en la narración de una novela de misterio, en la que el investigador trata de dilucidar las causas y las circunstancias de un acontecimiento que sucedió en un pasado próximo o remoto, y del que alguno o algunos tratan de borrar o confundir las huellas. Queremos ir a los comienzos olvidados del vigente Estado de derecho en España, narrar la conversión de un Estado autocrático, centralista y confesional en un Estado democrático, descentralizado y aconfesional. Aunque Pierre Bourdieu diga que «en los comienzos son visibles las cosas oscuras»,[5] ni siquiera en los principios del nuevo sistema democrático se dio visibilidad pública, por decirlo así, a la continuidad legal franquismo/democracia, marcada por la presencia de la figura del rey. Quizá, por otra parte, este hecho era más que evidente.

Desde una perspectiva formal,[6] el origen del régimen político del general Franco fue el nombramiento que los jefes militares sublevados en julio de 1936 efectuaron en su favor como jefe del Gobierno del Estado español por el Decreto 138/1936, de 29 de septiembre, de la Junta de Defensa Nacional, que señalaba en su artículo 1: «En cumplimiento del acuerdo adoptado por la Junta de Defensa Nacional, se nombra Jefe del Gobierno del Estado Español al Excmo. Sr. General de División don Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado.» El mismo decreto, en su artículo 2, nombraba asimismo a Franco Bahamonde «Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire» y «General Jefe de los Ejércitos de Operaciones». Esta norma, de tan solo cinco artículos, derogaba además «cuantas disposiciones se opongan a este Decreto» (artículo 5). El propio general Franco dictó dos leyes (de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939) que le atribuían «la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general», y que se mantuvieron en vigor hasta el momento de su muerte.

Así, estas tres normas (Decreto 138/ 1936, de 29 de septiembre, Ley de 30 de enero de 1938 y Ley de 8 de agosto de 1939) constituyen la base del sistema jurídico de la dictadura, en la que se aprobaron siete «Leyes Fundamentales»[7] que, aunque no menoscabaron el poder personal del general Franco, establecieron una organización institucional, ejecutiva y

legislativa que hacía posible el funcionamiento del Estado sin la intervención inmediata y directa del dictador, pero que excluía tanto la participación democrática como la garantía de los derechos fundamentales.

En virtud de lo dispuesto en la Ley de Sucesión de 1947 (la quinta Ley Fundamental), que declaraba a España como reino (artículo 1) y establecía un Consejo de Regencia (artículo 3), por la Ley de 22 de julio de 1969 fue nombrado sucesor en la Jefatura del Estado, con título de Rey y «al producirse la vacante en la Jefatura del Estado» (artículo primero), don Juan Carlos de Borbón y Borbón. La vacante se produjo con la muerte del general Franco el 20 de noviembre de 1975, y fue cubierta el día 22 en las Cortes Españolas con la proclamación como rey bajo el nombre de don Juan Carlos I del sucesor nombrado por el dictador.

3

A primeros de julio de 1976 el nuevo jefe del Estado se deshizo del presidente del Gobierno que había heredado del general Franco, Carlos Arias Navarro, y eligió a uno nuevo, Adolfo Suárez González, entonces ministro-secretario general del Movimiento. Tres meses después, el Gobierno de Suárez enviaba a las Cortes un Proyecto de Ley para la Reforma Política. Aprobada la Ley, sería sometida a referéndum el 15 de diciembre de ese mismo año, cumpliendo así todos los requisitos exigidos en las Leyes Fundamentales franquistas, especialmente en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947. La Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política constaba solo de cinco artículos (como el Decreto 138/1936), tres disposiciones transitorias y una disposición final (que define expresamente la nueva norma como «Ley Fundamental», lo que la incardina formalmente en el ordenamiento vigente franquista), y hacía posible la creación de un sistema democrático-constitucional.

Si recurriéramos a un esquema espacial para definir el proceso de la Transición, tendríamos un edificio de nueve plantas o estratos: de las ocho Leyes Fundamentales del régimen franquista a la Constitución de 1978. La Ley para la Reforma Política ocuparía el estrato número ocho y sería la base

del espacio conclusivo: la Constitución de 1978. La construcción en su conjunto está legitimada por el artículo décimo de la Ley de Sucesión del 26 de julio de 1947, en el que se decía a propósito de las Leyes Fundamentales: «Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación.»

Pero el proceso que condujo de las Leyes Fundamentales del franquismo a la Constitución de 1978 parece haber sido suprimido de la memoria, recluido en el espacio de lo inconsciente. Es tan obvio que, como pasa con tantas cosas evidentes, es inoportuno hablar de él o recordarlo. La conexión entre la Constitución de 1978 y el régimen jurídico franquista quizá explique que en España se haya hablado más de posfranquismo que de antifranquismo. Si atendemos a la construcción escalonada de las leyes que dan paso a la Constitución de 1978, deberemos partir de un primer peldaño: el nombramiento del general Franco en 1936 como jefe del Estado español. Del papel esencial de Franco en el Estado sirvió como recordatorio el auto del Tribunal Supremo que suspendió en junio de 2019 la exhumación del cadáver de Franco, apelando al «hecho de que fuera jefe del Estado desde el 1 de octubre de 1936 hasta su fallecimiento el 20 de noviembre de 1975».

4

Desde un punto de vista jurídico, la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 es el resultado de un proceso de reforma política que permitió pasar de un sistema dictatorial a otro constitucional sin que se produjera una ruptura o solución de continuidad en la validez del ordenamiento, y manteniendo la restauración de la monarquía decidida por Franco en 1947 y al rey designado por Franco en 1969 para después de su muerte. Como recuerda Pere Ysàs:

> La Transición no puede considerarse un periodo histórico nítidamente separado del franquismo, ya que este no murió con el dictador el 20 de noviembre de 1975; al contrario, la legalidad y las instituciones franquistas quedaron intactas una vez desaparecido el caudillo. [8]

Porque la introducción de un régimen constitucional no se hizo mediante

una ruptura jurídica con el ordenamiento anterior: en el proceso de elaboración de la Constitución de 1978, desarrollado bajo la jefatura del Estado de Juan Carlos I, se siguieron las normas establecidas por el régimen político precedente para regular el cambio constitucional. El Gobierno de Adolfo Suárez consideró su proyecto de Ley para la Reforma Política un proyecto de Reforma Constitucional que respondía explícitamente al «propósito de la Corona de que el pueblo español sea el dueño de sus destinos».

La palabra «constitución» no aparece en las Leyes Fundamentales, aunque algunos juristas vieran en ellas la Constitución del régimen. En el artículo décimo de la Ley de Sucesión se enumeraban las Leyes Fundamentales vigentes en 1947: «Son Leyes Fundamentales de la nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango.» A la Ley para la Reforma Política se le confirió el rango de octava Ley Fundamental en 1976. Y la octava Ley Fundamental legitimó a las Cortes (Congreso más Senado) elegidas en octubre de 1977, de las que salió la Constitución que ratificaron los votantes en referéndum de 6 de diciembre de 1978. Vista desde esta perspectiva histórica, la Constitución de 1978 podría ser definida como fruto de una reforma constitucional dentro del Régimen franquista, el último peldaño de un orden jurídico que tenía sus orígenes en un golpe de Estado.

5

Una vez que se hubo utilizado la escalera, se tiró la escalera. La Disposición Derogatoria de la Constitución española de 1978 establece: «Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada Ley, la de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de

17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945.»

La disposición deroga todas las Leyes Fundamentales franquistas, incluida la propia Ley de Reforma política de 1977. Sin embargo, esta disposición no supone una ruptura con el ordenamiento jurídico anterior, en tanto que es ese ordenamiento jurídico el que la hace posible. La necesaria derogación de las Leyes Fundamentales que precedieron a la Constitución de 1978 suponía al mismo tiempo afirmarlas, reconocerlas: la nueva Constitución las deroga porque esas leyes le otorgan la potestad para derogarlas. Se cambia el sistema jurídico siguiendo las vías reguladas por el propio sistema jurídico. La autoridad de la nueva norma emanaba de la autoridad reconocida a las normas derogadas.

Un as de bastos entró en una chistera y salió convertido en un rey de corazones, o, por decirlo así, el jefe del Estado de una dictadura que tiene su origen en un golpe militar inicia un proceso legislativo del que sale transformado en monarca constitucional de una democracia. A ese proceso se le llamó Reforma Constitucional. La democracia española nacida de la Constitución de 1978 no es un edificio de nueva planta, de nueva construcción desde los cimientos. Esta democracia, distinta del franquismo, antagónica a él, recibe la legitimidad de las instituciones y la legislación franquistas, de modo que, si nos remontamos a su génesis, se rompe la ilusión antifranquista.

¿Era posible, por ejemplo, separar el cuerpo legal fundamental del franquismo de los elaboradores y ejecutores de ese cuerpo legal? Aprobada la Constitución, perduraron los mismos jueces que habían juzgado y condenado a los opositores al franquismo. Por deficiente que, según el músico Daniel Barenboim, fuera el ajuste de cuentas con el pasado en la Francia posterior al régimen colaboracionista de Vichy y en la Italia posfascista, tanto en Francia como en Italia funcionaron después de la Guerra Mundial tribunales y comisiones de depuración. En la España posfranquista siguieron actuando los aparatos militar, policial, judicial y administrativo de la dictadura. De ahí que, durante largos años, se haya

respirado un clima posfranquista que no podía ser antifranquista, en tanto que el aparato legal del franquismo era la raíz del nuevo sistema democrático y los cuerpos coercitivos del franquismo eran los encargados de asegurar la eficacia de la nueva Constitución.

Pere Ysàs lo ha visto así:

> La Transición (...) fue un proceso iniciado en un escenario de profunda crisis de la dictadura que, sin embargo, mantenía intacto el aparato coercitivo. En este escenario operaron proyectos e intereses –antagónicos en algunos casos– y actores diversos, y en sus inicios el proceso tenía un resultado final indeterminado. El propio proceso, a medida que se manifestaban los apoyos a los distintos proyectos y también sus debilidades, fue determinando cambios o redefiniciones de posiciones. Quienes, sin duda, más tuvieron que modificar sus posiciones fueron aquellos que solo querían una reforma del régimen pero no un cambio del mismo. También para la oposición democrática fue necesario adaptarse a las condiciones del proceso de cambio tal y como se estaba desarrollando, y no como había deseado, así como modificar determinadas posiciones, incluso la consideración de la monarquía, en especial desde que esta optó por ayudar de manera inequívoca al cambio de régimen.[9]

6

En su Disposición Derogatoria, la conocida popularmente como Ley de Memoria Histórica,[10] aprobada por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, dispone:

> En congruencia con lo establecido en el punto 3 de la Disposición Derogatoria de la Constitución, se declaran expresamente derogados el Bando de Guerra de 28 de julio de 1936, de la Junta de Defensa Nacional aprobado por Decreto número 79, el Bando de 31 de agosto de 1936 y, especialmente, el Decreto del general Franco, número 55, de 1 de noviembre de 1936; las Leyes de Seguridad del Estado, de 12 de julio de 1940 y 29 de marzo de 1941, de reforma del Código penal de los delitos contra la seguridad del Estado; la Ley de 2 de marzo de 1943 de modificación del delito de Rebelión Militar; el Decreto-Ley de 18 de abril de 1947, sobre Rebelión militar y bandidaje y terrorismo y las Leyes 42/1971 y 44/1971 de reforma del Código de Justicia Militar; las Leyes de 9 de febrero de 1939 y la de 19 de febrero de 1942 sobre responsabilidades políticas y la Ley de 1 de marzo de 1940 sobre represión de la masonería y el comunismo, la Ley de 30 de julio de 1959, de Orden Público, y la Ley 15/1963, creadora del Tribunal de Orden Público.

Se derogaba, así, en 2007, casi treinta años después de la aprobación de la Constitución y más de treinta años después de la muerte de Franco, el aparato legal sobre el que funcionaba la máquina coercitiva del franquismo.

Y se producía una paradoja: se les cambiaba el nombre a las calles y, a partir sobre todo del siglo XXI, se desmontaban lápidas conmemorativas y se

retiraban estatuas del centro de las ciudades, pero los funcionarios del franquismo seguían disfrutando de las condecoraciones ganadas en la persecución y castigo de los demócratas antifranquistas, así como de los beneficios que las condecoraciones les reportaban. Se reorganizó la policía y desapareció la Brigada Político-Social encargada de reprimir la lucha por los derechos civiles, pero los funcionarios que integraban esa brigada siguieron prestando sus servicios al Estado. Se derogó la ley fundadora del Tribunal de Orden Público, pero los jueces del susodicho tribunal siguieron en activo. Acabó el régimen franquista, pero su segundo y último jefe del Estado siguió siéndolo en la nueva democracia.

Del culto a la personalidad que se rindió al nuevo jefe del Estado, protegido por un control estricto de cuanto se publicaba sobre él y sobre la familia real, son testimonio mudo pero visible las estatuas de dos metros y medio de altura que presiden el claustro del Monasterio de San Benito de Valladolid, en el Museo de Arte Contemporáneo Español: el rey y la reina, sentados en sus sillones. «Si se pusieran en pie las figuras medirían cuatro metros», celebraba el reportaje de Natividad Pulido en el diario *ABC* del 1 de agosto de 2001, con motivo de la inauguración del monumento.

7

Si hablamos de ciclos políticos, podemos definir la Transición como el paso de un régimen de excepción personal-autoritario a una monarquía constitucional.[11] Tanto los poderes de excepción concedidos al general Franco en 1936-1939, y en 1947 y 1967; las Leyes Fundamentales plebiscitadas en 1947 y 1966; el régimen personal que va de 1936 a 1975, la restauración de la forma monárquica a través de la Ley Fundamental de 1947 y el nombramiento de sucesor, a título de rey, en la Jefatura del Estado por la Ley de 1969 son formas constitucionales atípicas. Pero derogadas, como la Ley de Reforma Política de 1977, perviven subterráneamente, legitimadoras de la Constitución de 1978. Cabría decir que el ordenamiento jurídico del franquismo sirvió para liquidar el franquismo y, al mismo tiempo, para legitimar la nueva monarquía constitucional.

En los primeros años setenta del siglo pasado, cuando se debatía sobre distintas vías para reformar el franquismo manteniendo sus potencialidades, se suscitó un simulacro de disputa teológica acerca de si las Leyes Fundamentales del régimen –o Leyes Fundamentales del Reino, como las definían las disposiciones legales entonces vigentes– eran inmutables o no. ¿Existía la facultad de reformar esas leyes, que declaraban explícitamente «la permanencia e inalterabilidad de los principios que las inspiran»? El caso es que las Leyes Fundamentales del franquismo validaron el final del régimen franquista, aunque otra cuestión sería si el proceso de transformación respetó la permanencia e inalterabilidad de los principios invocados en esas leyes.

Para justificar el cambio de régimen dentro del régimen, los franquistas partidarios de la reforma apelaron a que si los principios eran permanentes, inamovibles, inmutables, las leyes fundamentales eran modificables y derogables, como explícitamente se reconocía en el artículo décimo de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 1947: «Para derogarlas y modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación.» Derogadas y modificadas esas leyes con el acuerdo de las Cortes y el refrendo de la nación, el proceso de reforma culminó con la Constitución de 1978.

Treinta años después de la Ley de Sucesión, los discursos que acompañaron a la Ley para la Reforma Política se preocuparon de subrayar que el proyecto reformador respondía a «los propósitos de la Corona» y se iniciaba por «voluntad de la Corona». En los regímenes no democráticos, la voluntad del máximo jerarca tiene rango de ley, y, si tenemos en cuenta que el general Franco dictó dos leyes (de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939) que le atribuían «la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general», y que se mantuvieron en vigor hasta el momento de su muerte, el aviso de que la proyectada reforma respondía a la voluntad real podría parecernos un recordatorio de que el cuerpo legislativo dependía de la voluntad del jefe del Estado, Franco, o, a la muerte del general, de su sucesor, el rey Juan Carlos I.

El proyecto de reforma fue presentado como una decisión política del nuevo jefe del Estado. Lo que parecía imposible se hizo aceptable. Juan

Carlos I de Borbón, sucesor de Franco, designado por Franco para después de su muerte, dirigió una obra maestra de la ingeniería jurídica, eligiendo a los guionistas y a los protagonistas adecuados para llevarla a cabo: la Constitución de 1978. Culminó así el proceso de restauración de la monarquía iniciado ya en los primeros días de la Segunda República.

8

Los franquistas reformistas, en un prodigio de ortopedia o ingeniería jurídico-política, inventaron un procedimiento para transformar el franquismo en régimen democrático y al jefe del Estado de un régimen no democrático en rey constitucional de una monarquía parlamentaria. Utilizaron los instrumentos legales vigentes, apoyándose en el artículo décimo de la Ley de Sucesión de 1947. Y, una vez concluida la operación, contribuyeron a la idea de que existía un corte nítido entre el régimen franquista y el régimen democrático de 1978. Podría creerse, a primera vista, que el referéndum que aprobó la Constitución con los votos de los ciudadanos legitimaba la propia Constitución, pero es más preciso decir que fueron las leyes franquistas, en las que se integraba la Ley Fundamental para la Reforma Política, las que legitimaron el referéndum y la Constitución aprobada en última instancia por los votos de los ciudadanos. El referéndum, por otra parte, era uno de los requisitos obligatorios para aprobar una Ley Fundamental, de acuerdo con las leyes entonces vigentes.

¿De dónde recibía su legitimidad la legislación franquista? Reconstruyamos el proceso: con Franco, la jefatura del Estado asume el poder constituyente. La legitimidad se la confiere la victoria en la Guerra Civil, como recordó ante las Cortes el 22 de julio de 1969 el entonces príncipe Juan Carlos de Borbón, en su mensaje con motivo de su elección como sucesor: «Recibo de Su Excelencia el Jefe del Estado y Generalísimo Franco la legitimidad política surgida del 18 de julio de 1936.» El jefe del Estado, caudillo y generalísimo de los Ejércitos, se atribuyó poder constituyente, fuente de leyes fundamentales, legitimadas por un plebiscito

originario, si damos crédito a la carta de los obispos del 1 de julio de 1937: «La guerra es como un plebiscito armado.»

El rey asumió con el cargo el mando de los Ejércitos que aseguraban la continuidad del Estado. Las dos partes del contrato político que fue la Transición no eran equipolentes: el franquismo reformador, encabezado por el propio rey, negociaba desde el Estado y su legitimidad, sostenida por las fuerzas militares y policiales, y la oposición al régimen partía de la ilegalidad e, incapaz de romper el Estado franquista, necesitaba que el Estado le levantara la marca de ilegalidad que le había impuesto. Los recursos de la violencia se concentraban en una sola parte: el Estado. Pero si en la oposición operaba el miedo a las represalias y el deseo de quebrantar lo menos posible la estabilidad general, en el franquismo reformador se tenía conciencia de la advertencia de Arthur L. Stinchcombe: «La estabilidad del poder depende de su legitimidad, y el poder creado únicamente por la fuerza desnuda es, a largo plazo, precario.»[12] Y no merecía ser desdeñada la coyuntura europea, con la muy reciente caída de las dictaduras en Grecia y Portugal.

Como reconoció el Consejo Nacional del Movimiento en su informe sobre el proyecto de Ley para la Reforma Política, acordado el 16 de octubre de 1976,[13] los tiempos reclamaban adaptarse a la nueva realidad social. El informe hablaba con cierto cinismo de «un grado de desarrollo económico, social y cultural que ha hecho posible el efectivo disfrute de los derechos políticos, y no su mera enunciación». Decimos cinismo porque el franquismo ni siquiera había *enunciado* los derechos políticos de los no franquistas. «La sucesión de Franco en la Jefatura del Estado, concretada en la proclamación del rey, abre un periodo de transición, que aconseja la adaptación del orden jurídico existente a la nueva situación», concluía el informe del Consejo Nacional del Movimiento.[14] Para su «adaptación (...) a la nueva situación», la monarquía restaurada por Franco exigió ser legitimada por las fuerzas democráticas si estas querían ser legitimadas a su vez a través de la aplicación de la Ley para la Reforma Política. Era voluntad de la Corona restaurada sostenerse sobre un pilar sólido y permanente: una Constitución a la que los ciudadanos pudieran sentirse vinculados y no solo atados por procedimientos puramente coercitivos.

9

Debemos reconocer que los discursos de Juan Carlos de Borbón, como príncipe y sucesor de Franco en 1969 y como rey y nuevo jefe del Estado en 1975, son coherentes entre sí y no desafinan en relación con lo que decidió la octava Ley Fundamental, la Ley para la Reforma Política. Y podríamos decir que ambos discursos no fueron desmentidos por la reforma-transición.

El 22 de julio de 1969, con motivo de su proclamación como príncipe y sucesor a título de rey, Juan Carlos se comprometió a mantener «las más puras esencias de nuestra gloriosa tradición (...) pero sin que el culto al pasado nos frene en la evolución de una sociedad que se transforma con ritmo vertiginoso», recordó que «la tradición no puede ni debe ser estática», y juró «cumplir fielmente con [sus] deberes constitucionales».

El nuevo príncipe de España repetía la doctrina de los juristas que en la primera época del franquismo definieron al Movimiento Nacional como dinámico, nunca estático, distinto en ese aspecto de las constituciones escritas, creador de una constitución de nuevo tipo, abierta al mejoramiento continuo y moldeable según las nuevas realidades y necesidades. Apelando a esa idea de movimiento continuo, el príncipe invocó la voluntad del pueblo: «España será lo que todos y cada uno de los españoles queramos que sea.» Marcó así, por primera vez, los dos polos entre los que iba a transcurrir su trayectoria: respeto a las leyes vigentes («deberes constitucionales») y a la voluntad de los españoles.

El 23 de noviembre de 1975, en el discurso tras su proclamación como rey de España, Juan Carlos de Borbón asumió la Corona «con pleno sentido» de su «responsabilidad ante el pueblo español y de la honrosa obligación» que para él implicaba «el cumplimiento de las leyes». Volvió a plantear así la polaridad pueblo-ley, pero añadió una primera fuente de legitimidad: la «tradición histórica», es decir, el hecho de ser heredero de la dinastía que reinaba en España hasta el advenimiento de la Segunda República. El rey era rey en razón de «la tradición histórica, las Leyes Fundamentales del Reino y el mandato legítimo de los españoles».

Era propósito de la Corona obedecer a la voluntad de los españoles, desde la obediencia a las Leyes fundamentales. La Ley para la Reforma

Política lo enunció así: «La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.» La segunda parte de la proposición, la calificación de la ley como «expresión de la voluntad soberana del pueblo», suponemos que se refería al futuro, no a la realidad de 1976, a no ser que se consideraran los referendos franquistas del 6 de julio de 1947, sobre la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, y del 14 de diciembre de 1966, sobre el proyecto de Ley Orgánica del Estado, «expresión de la voluntad soberana del pueblo».

En el momento en que se promulgó la Ley para la Reforma Política, la ley eran las Leyes Fundamentales franquistas, que en «Hacia una nueva Constitución», la introducción al volumen *Reforma constitucional. Proyecto de Ley para la Reforma Política*, se decía querer modificar a partir de «una serie de principios democráticos». Una vez aprobada la Ley por el referéndum preceptivo, la Ley para la Reforma se convertiría en «la primera y básica pieza de la nueva Constitución». Y de esa «primera y básica pieza», que sería derogada junto con las otras Leyes Fundamentales del Reino, se desprendería la nueva Constitución que el Parlamento salido de las elecciones de octubre de 1977 elaboró y aprobó para que el pueblo la ratificara en referéndum y el rey la sancionara ante las Cortes, todo según el cuerpo normativo vigente.

El proceso en su totalidad afirmó las Leyes Fundamentales franquistas –en cuanto base legitimadora de la reforma que culminó en la Constitución– para negarlas, contradiciéndolas en su esencia. Se liquidó el franquismo respetando la legalidad franquista.

10

De la validez jurídica de las Leyes Fundamentales dependió la legitimidad y validez de la nueva Constitución, y la eficacia del nuevo régimen democrático –es decir, su capacidad para hacerse acatar– fue posibilitada por las mismas fuerzas coercitivas que habían asegurado la validez y eficacia del régimen franquista. La nueva norma promulgada produjo una mutación en el sistema, pero, por profunda que fuera la

transformación, no borra las relaciones genéticas del Estado franquista y el Estado democrático vigente. «Hoy comienza una nueva etapa en la historia de España», anunció Juan Carlos I en su primer mensaje como rey de España, el 22 de noviembre de 1975. Pero dijo algo más: «El nombre de Francisco Franco será ya (...) un hito al que será imposible dejar de referirse para entender la clave de nuestra vida política contemporánea.» Tenía razón.

La Constitución de 1978 era incompatible con las llamadas Leyes Fundamentales, a las que dejó sin efecto después de que le sirvieran de sostén legitimador. Digamos que la legalidad franquista validó la nueva Constitución y que la Constitución validó al rey, hasta entonces jefe del Estado franquista. Fue la octava Ley Fundamental, promulgada según lo fijado en las Leyes Fundamentales, la norma que concedió a los legisladores constituyentes la facultad de crear derecho, conforme a las reglas establecidas. Se alteró la identidad del sistema político hasta entonces vigente, respetando los procedimientos para la elaboración y la reforma de las leyes.

El jefe del Estado franquista legitimado por la nueva Constitución aseguraba la eficacia de la nueva norma fundamental: la Constitución le reconocía el mando supremo de las fuerzas armadas para forzar a su acatamiento. La validez se sumaba, en términos kelsenianos, a la eficacia, al hecho de que la nueva ley contaba con el respaldo de una fuerza coercitiva capaz de hacerla respetar. «Que una norma valga quiere decir algo distinto a afirmar que es aplicada y obedecida», decía Kelsen.[15] La efectividad sería una condición de la validez de las normas, aunque –siempre con el inevitable Kelsen– una norma no sea válida porque es eficaz, sino porque el orden al que pertenece tiene, en general, eficacia. La Ley para la Reforma Política valía porque se integraba en el sistema normativo vigente como octava Ley Fundamental del Reino, último capítulo de lo que juristas próximos al franquismo consideraban la Constitución franquista, y fue eficaz porque la avalaba el poder de violencia del Estado franquista.

La Ley para la Reforma Política validó a su vez el proceso que desembocó en la Constitución de 1978. En la introducción al volumen *Reforma Constitucional. Proyecto de Ley para la Reforma Política*, se anunciaba el inicio de «un proceso de transformación general en el que las instancias de poder estarán legitimadas democráticamente sin necesidad de haber provocado una dolorosa ruptura». Como dijo el presidente Suárez en su mensaje de presentación del proyecto,[16] «la reforma de las Leyes Fundamentales (...) arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos (...). No puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni, mucho menos, un vacío de legalidad. No puede producirse ese vacío porque España es un Estado de Derecho que se basa en la primacía de la Ley (...). Se modifican aspectos concretos para hacer viable el propósito de la Corona de que el pueblo español sea el dueño de sus destinos».

El informe que el Consejo Nacional del Movimiento debía emitir preceptivamente, de acuerdo con el apartado b) del artículo 23 de la Ley Orgánica del Estado, sobre el proyecto de Ley para la Reforma Política, fue aprobado en el pleno del Consejo del 16 de octubre de 1976 por ochenta votos a favor, seis abstenciones y trece votos en contra. El informe reiteraba que «solo incardinado en el orden político vigente» el proyecto de reforma podía encontrar legitimidad. Y añadía una consideración que sonaba a advertencia o a amenaza: «Lo contrario sería el choque violento, el cambio brusco, marginado de una ordenada convivencia nacional, ajeno al Estado.»

El Consejo creyó conveniente situar el proyecto de reforma en la línea seguida por el régimen franquista desde su fundación: «Ha de considerarse inserto dentro de un proceso de desarrollo político que, iniciado el 18 de julio, va institucionalizando el poder político, creando un Estado de Derecho que el pueblo refrendó en varios momentos, con la aprobación sucesiva de (...) Leyes Fundamentales, textos vigentes de su Constitución política.» La reforma abriría «una nueva etapa en el desarrollo político que Franco iniciara» y culminaría «el proceso institucionalizador». No era un paso caprichoso, a juicio de los consejeros nacionales, sino exigido por los nuevos tiempos y la nueva realidad social. El informe terminaba refiriéndose a la coyuntura política del momento: «La sucesión de Franco

en la Jefatura del Estado, concretada en la proclamación del rey, abre un periodo de transición, que aconseja la adaptación del orden jurídico existente a la nueva situación.»

El Consejo volvía a insistir en los dos polos que orientaban al franquismo reformador, y a los que habían apuntado los mensajes solemnes de Juan Carlos de Borbón como príncipe y como heredero de Franco: atenerse a los preceptos que la ley señalaba para la elaboración de Leyes Fundamentales (leyes a las que incluso se llamaba «constitucionales») y atender a la voluntad popular, de acuerdo con las demandas de los tiempos. La voluntad de la Corona se tradujo en hechos y los hechos en hechos jurídicos.

12

Para contar esta historia nos vemos obligados a desempolvar instituciones desaparecidas y palabras viejas: el extinto Consejo Nacional del Movimiento (el llamado Movimiento Nacional era la traslación española de la Nationale Bewegung, de resonancias nazis) y los discursos que se difundían en 1976 desde las más altas instancias del Estado. A la restricción estructural, jurídico-coercitiva, se le encontró desde el propio régimen una vía para confirmar que el franquismo era capaz de adaptarse a distintas situaciones: de la amistad y afinidades con la Alemania nazi y la Italia fascista a los pactos de 1953 con el nuevo amigo americano; del caudillaje a la restauración monárquica en dos fases: 1947, con la Ley de Sucesión, y 1969, con la proclamación de Juan Carlos de Borbón como sucesor del caudillo.

El nuevo orden democrático sería legítimo en tanto que se ciñera, en cada etapa de su formación, al ordenamiento jurídico vigente, al que, de ese modo, el nuevo orden le reconocería al mismo tiempo validez. Fue así como las Leyes Fundamentales sirvieron de base jurídica a la Constitución de 1978, y los aparatos coercitivos del franquismo aseguraron el acatamiento del nuevo orden jurídico. Volvemos al viejo y elemental principio kelseniano: la validez de un ordenamiento jurídico depende de su eficacia, es decir, de que el Estado sea capaz de hacerse obedecer. La

Constitución sería válida por haber sido creada en conformidad con las normas jurídicas vigentes, y eficaz porque la respaldaría un poder coercitivo (el del régimen franquista) capaz de obligar a su cumplimiento.

En la segunda mitad de la década de 1970, el ordenamiento jurídico franquista había perdido sintonía con la realidad social de España, e incluso el mencionado informe del Consejo Nacional del Movimiento así lo sugería. A pesar de que la movilización contra el franquismo no dejó nunca de ser minoritaria, el número de huelgas y manifestaciones en 1976 y 1977 era, en una sociedad que flotaba entre la comodidad y la indiferencia, síntoma de un malestar creciente, al que contribuían los desajustes económicos causados por la crisis del petróleo de 1973. Y los aparatos franquistas reaccionaron: la Corona necesitaba un consenso entre la población más amplio que el que generaba el régimen a la muerte del general Franco. Eran cada vez más los ciudadanos que se implicaban en la demanda de derechos civiles, y la represión policial no bastaba para garantizar la eficacia de las leyes vigentes.

El orden franquista fue sustituido así por el nuevo orden democrático del modo reglado en el ordenamiento, esencialmente en la Octava Ley Fundamental, la Ley para la Reforma Política. Pero la repugnancia a reconocer la continuidad entre el régimen franquista y el régimen constitucional parece obligar a que se niegue terminantemente toda continuidad, todo nexo entre ambos. Sin embargo, desde un punto de vista lógico, si la ley A (las siete primeras Leyes Fundamentales del Reino) legitima la ley B (la octava Ley Fundamental, para la Reforma Política), y la ley B legitima la ley C (la Constitución de 1978), ¿se puede, desde la ley C, declarar ilegítimas A y B?

13

Si volvemos las cosas al revés y reconstruimos el proceso yendo desde el final hasta el principio del relato, como se hace en una novela de misterio, nos remontamos a un suceso pasado –en las novelas suele ser un hecho de

sangre– para llegar, desde el presente, al momento del crimen originario, volviendo sobre los pasos que llevan al punto inicial del que partió la trama.

Vamos de la Constitución de 1978 a la octava Ley Fundamental del Reino, la Ley para la Reforma Política, y sucesivamente al resto de las Leyes Fundamentales. Iremos a la Ley de 22 de julio de 1969 por la que fue nombrado sucesor en la Jefatura del Estado, a título de rey y «al producirse la vacante en la Jefatura del Estado» (artículo primero), don Juan Carlos de Borbón y Borbón, y a la Ley de Sucesión de 1947 (la quinta Ley Fundamental) que declaraba España como Reino (artículo 1). La vacante en la jefatura del Estado se produjo a la muerte del general Franco el 20 de noviembre de 1975, y fue cubierta el día 22 en las Cortes Españolas con la proclamación como rey del sucesor elegido por el dictador: don Juan Carlos I.

Más allá de la Leyes Fundamentales, el propio general Franco dictó dos leyes (de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939) por las que, como hemos recordado, se atribuyó «la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general». Ese poder omnímodo lo recibía del nombramiento que los jefes militares sublevados en julio de 1936 (la Junta de Defensa Nacional) efectuaron en su favor como Jefe del Gobierno del Estado Español y Generalísimo de los Ejércitos el 29 de septiembre de 1936. Y así hemos llegado al golpe de Estado militar y a la Guerra Civil. Volvemos a un momento histórico más próximo al presente: el mensaje de Juan Carlos de Borbón en su proclamación como príncipe de España y sucesor de Franco en el que se expresó con indiscutible claridad: «Recibo de Su Excelencia el Jefe del Estado y Generalísimo Franco la legitimidad política surgida del 18 de julio de 1936.»

Todo el proceso está a la vista en los textos legales. Nos ha recordado ese cuento de Edgar Allan Poe en el que la policía de París busca una carta comprometedora que le ha sido robada al rey y que nadie encuentra, a pesar de que permanece ante los ojos de todos, encima de un escritorio. El detective Auguste Dupin avisa de que las cosas mejor escondidas están a la vista. Se trata de «un caso singular en exceso», dice el prefecto de la policía. «Simple y singular», le responde el detective. «Es simple y nos

confunde a todos», se queja el prefecto, y Dupin responde: «Quizá sea la simplicidad lo que lo desconcierta a usted.»

La historia de la conversión del franquismo en el sistema constitucional de 1978 parece uno de esos secretos de familia que se consideran impronunciables, una historia secreta que no se puede enseñar en las escuelas. O como dice el prefecto de la policía de París en «La carta robada», el cuento de Poe: *«This is an affair demanding the greatest secrecy.»*

Referencias bibliográficas

Bourdieu, Pierre, *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*, trad. de Pilar González Rodríguez, Anagrama, Barcelona, 2014.

Consejo Nacional del Movimiento, *Reforma constitucional. Proyecto de Ley para la Reforma Política,* Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Imprenta Nacional del BOE, Madrid, 1976.

Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, 4 vols., Cortes Generales, Madrid, 1980.

González Navarro, Francisco, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, UNAM, México, 1982.

López Guerra, Luis, «El Derecho Constitucional español», en *Derecho Constitucional*, vol. II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994.

Martínez Cuadrado, Miguel, *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Editorial Mezquita, Madrid, 1982.

Ollero, Carlos, «Desarrollo político y Constitución española», Boletín informativo de Ciencia Política, números 13-14, Madrid, 1973.

Peces-Barba, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988.

Rosanvallon, Pierre, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad,* trad. de Heber Cardoso, Manantial, Buenos Aires, 2009.

Stinchcombe, Arthur L., «The Conceptualization of Power Phenomena», en *Constructing Social Theories,* The University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1987.

Ysàs, Pere, «La Transición española en la democracia: historia y mitos», en *30 años de la Ley de Amnistía (1977-2007)*, M. J. Espuny y O. Paz Torres (coords.), Dickynson, Madrid, 2009.

Edición en formato digital: agosto de 2022

© imagen de cubierta, lookatcia.com

© Justo Navarro y José María Pérez Zúñiga, 2022

© EDITORIAL ANAGRAMA, S.A., 2022
Pau Claris 172, Principal 2ª
08037 Barcelona

ISBN: 978-84-339-3866-4

Composición digital: www.acatia.es

anagrama@anagrama-ed.es
www.anagrama-ed.es

[←1]

El régimen franquista ha sido condenado por organizaciones internacionales como la ONU (quincuagésima novena reunión plenaria, 12 de diciembre de 1946), el Consejo de Europa (resolución de 17 de marzo de 2006), el Parlamento Europeo (4 de julio de 2006), los parlamentos de las comunidades autónomas de País Vasco (20 de junio de 2013), Cataluña (10 de octubre de 2013 y 3 de marzo de 2016), Asturias (proposición no de ley de 18 de marzo de 2016), Andalucía (4 de marzo de 2013), Galicia (8 de octubre de 2008, 9 de octubre de 2014, 18 de julio de 2016 y 24 de enero de 2018), Navarra (declaración de 10 de marzo de 2003) y Aragón (proposición de ley de 29 de junio de 2016) y, finalmente, por el Senado español (21 de noviembre de 2018): «El pleno del Senado, en su sesión número 48, celebrada el día 21 de noviembre de 2018, ha aprobado la moción número de expediente 662/000138, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la exhumación de Francisco Franco Bahamonde del Valle de los Caídos y la modificación y mejora de la Ley de la Memoria Histórica, con la incorporación de la enmienda número 6 del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y las enmiendas del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) con números de registro de entrada 134.150 y 134.151 con el siguiente texto: El Senado: 1. Condena rotundamente el franquismo y cualquier acto de exaltación del mismo...» . La Jefatura del Estado no ha condenado el franquismo.

[←2]
BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, número 448, de 29/11/2002, págs. 13-14.

[←3]

Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad,* trad. de Heber Cardoso, Manantial, Buenos Aires, 2009, pág. 23.

[←4]

Carlos Ollero, «Desarrollo político y Constitución española», Boletín informativo de Ciencia Política, números 13-14, Madrid, 1973, pág. 17.

[←5]

Pierre Bourdieu, *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992),* trad. de Pilar González Rodríguez, Anagrama, Barcelona, 2014, pág. 86.

[←6]

Véase Francisco González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977; *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, 4 vols., Madrid, Cortes Generales, 1980; Miguel Martínez Cuadrado, *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Editorial Mezquita, Madrid, 1982; Gregorio Peces-Barba, *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988; Luis López Guerra, «El Derecho Constitucional español», en *Derecho Constitucional,* vol. II, Tirant Lo Blanch, 1994.

[←7]

Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938, Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942, Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, Ley de Referéndum de 22 de octubre de 1945, Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958 y Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Más que una lista de leyes parece un catálogo de fósiles.

[←8]

Pere Ysàs, «La Transición española en la democracia: historia y mitos», en M. J. Espuny y O. Paz Torres (coords.), *30 años de la Ley de Amnistía (1977-2007)*, Dickynson, Madrid, 2009, pág. 19.

[←9]
Ibid., pág. 35.

[←10]

Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura.

[←11]
Miguel Martínez Cuadrado, *op. cit.,* págs. 1-7.

[←12]

Arthur L. Stinchcombe, «The Conceptualization of Power Phenomena», en *Constructing Social Theories*, The University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1987, pág. 150. La traducción es nuestra.

[←13]

C.N.M., *Reforma constitucional. Proyecto de Ley para la Reforma Política.* Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Imprenta Nacional del BOE, Madrid, 1976, pág. 13.

[←14]
Reforma constitucional, pág. 14.

[←15]

Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, UNAM, México, 1982, pág. 24.

[←16]
Reforma Constitucional, pág. 7.